

PLANIFICACION, ESTADO Y DERECHO

Por: DR. MARCOS KAPLAN

Investigador del
Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la U.N.A.M. y
(Conferencista invitado a la
Escuela de Derecho de la
(Universidad Anáhuac)

SUMARIO

I. La perspectiva adoptada. II. Del mero Intervencionismo a la Planificación. III. La Planificación.

I LA PERSPECTIVA ADOPTADA

La presencia de la planificación en el debate político y científico de los principales países latinoamericanos revela la importancia que ha ido adquiriendo, como realidad virtual o efectiva y como objeto de análisis. La denominación encubre sin embargo, realidades y significados diferentes, cuyo esclarecimiento y valoración exigen un considerable esfuerzo a la vez teórico, metodológico y político. Esta necesidad se vuelve aún más específica si, como es necesario, se tiene en cuenta las interrelaciones entre planificación, sociedad, política, Estado y Derecho, como integrantes de una constelación única, analíticamente diferenciables, dotados de realidad y dinámica propias y de autonomía relativa, pero estrechamente interrelacionados e interactuantes.

El análisis, el diagnóstico, la formulación de alternativas, deben descartar los enfoques y perspectivas emergentes de teorías e ideologías que han prevalecido en las Ciencias Sociales y en las sociedades nacionales hasta la fecha. Se trata de teorías e ideologías cerradas y estáticas, generadoras de enfoques *restrictivos*, *formalistas* y *estáticos*, que fragmentan y simplifican la

realidad, limitan y degradan su interpretación, bloquean el horizonte científico y político para el estudio y la acción. El conocimiento de la sociedad y la praxis en y sobre ellas, se fragmentan en disciplinas, soluciones y acciones particularistas. La disociación y la mutua clausura se dan: entre ciencias naturales y sociales, entre ellas dentro de ambos bloques, y entre ellas las ideologías y las prácticas sociales y políticas. Las ciencias sociales se escinden y compartimentalizan, generan sus propias deformaciones científico-ideológicas, sus reduccionismos y simplificaciones, sus feudalismos y particularismo institucionales y políticos, sus veleidades de imperialismo acadámico y técnico. La historia y el historicismo, la economía y el economicismo, la sociología y el sociologismo, la psicología y el psicologismo, la ciencia política y el politicismo, el derecho y el jurisdicismo por una parte, y sus contrapartidas políticas y tecnoburocráticas en la praxis social y gubernamental por la otra, contribuyen a fracturar y disociar la realidad humana y social. Lo global y lo social son escamoteados y abandonados, o esquematizados y degradados; se los pulveriza en lo parcial y en lo puntual. Totalidad y especificidad subsisten sólo como agregado mecánico de fragmentos convertidos en meros temas de investigación, o son objetos de tratamiento técnico, de manipulación política y de acción coyuntural.

La sociedad es separada de instancias. Lo económico, lo social, lo cultural-ideológico, lo institucional, lo jurídico, lo político, lo militar, lo nacional, lo internacional, son presentados como dominios distintos que se fetichiza y se elabora en abstracto, se disocia y se superpone, o se mezcla y se confunde, sin captación de sus articulaciones ni del movimiento global en el cual cada término nunca deja de ser a la vez relativamente autónomo, activo e interrelacionado con los otros. Las instancias aparecen como partes de algún modelo en que todas son en principio influyentes, pero con el predominio de una de ellas que somete a las demás a un condicionamiento rígido y a una determinación causal de tipo linear-mecánico.

Ejemplos significativos de estas distorsiones han sido las diferentes variedades del *economicismo* y el *politicismo*. El primero ha implicado el desdén de la investigación científica de la cultura y la política, del Estado y del Derecho, o su reducción a un papel subordinado o reflejo respecto de otras estructuras, actores y

procesos, como simples formas, variables dependientes, productos pasivos de la base económica y del conflicto de clases, meros instrumentos en manos de la clase dominante, que sólo pueden existir, funcionar y eventualmente progresar, de manera heterónoma, por el impacto mecánico y bajo la regulación impositiva de cambios dados en otras instancias de la sociedad.

Los enfoques de tipo *ideologista, politicista, juricista*, a la inversa, afirman la autonomía prácticamente absoluta de lo político y lo jurídico, su liberación y su aislamiento respecto de lo económico y lo social y de la configuración de la sociedad y sus coacciones, a las que por el contrario condicionan y determinan. Sólo los actores políticos en sentido estricto, y dentro de éstos los elementos formales y voluntaristas, de competencia entre élites, grupos e individuos por el poder, y las estructuras y formas jurídicas institucionales son privilegiados y cuentan realmente en el análisis científico y en el accionar político.

En el Derecho como instancia o subsistema, y en los juristas como actores sociopolíticos, el reduccionismo se manifiesta como afirmación de la independencia absoluta y de la supremacía explicativa y práctica de aquéllos respecto de otros actores, aspectos y niveles de la sociedad. El formalismo jurídico pretende agotar lo real, encerrar su autodefinición y su objeto de reflexión teórica y de práctica específica en paradigmas rígidos. El formalismo se auto-reduce a una combinación de abstraccionismo y concretismo extremos, a la especulación, a la mera manipulación y a la aplicación mecánica de normas, códigos y leyes como realidades omnipotentes, rígidas e inmutables. Desde esta perspectiva, el Derecho como sistema, el jurista como actor sociopolítico, tienden a legitimar y promover la sociedad —más o menos tradicional o en grados variables de modernización superficial—, los intereses dominantes y los regímenes vigentes; se inclinan a operar como enemigos activos u obstáculos pasivos del cambio; están ausentes de los procesos y decisiones atinentes a los problemas y estrategias del desarrollo, o en posiciones secundarias y desmedradas.

Las ciencias sociales y el derecho, las manifestaciones de la pura empiria política, no pueden agotar lo real ni encerrar su objeto de actividad y su práctica específica en paradigmas académicos ni en postulados ideológicos que se caracterizan por el autoencerramien-

to y la rigidez. Unas y otras están condenadas a la apertura y al inacabamiento, a la incertidumbre y a la extensibilidad de lo desconocido, al interminable esfuerzo de sus praxis específicas. Ni unas ni otras pueden autoclausurarse en el exclusivismo de un ámbito restringido que se pretende a la vez totalidad autónoma y capacidad suprema de determinación del resto. Se requiere una reestructuración de la configuración general del saber sobre lo humano y lo social, la creación de brechas en los paradigmas cerrados, la apertura de cada dominio del conocimiento y de la praxis en general hacia los otros, el desarrollo y la primacía de un pensamiento y de una teoría de tipo transdisciplinario para sistemas abiertos, multidimensionales y complejos. Todo ello es parte del esfuerzo hacia una Teoría Práctica del Hombre que aún no existe, aunque quizás esté comenzando ya a emerger.

El estudio comparativo de las interrelaciones entre sociedad, planificación, política, Estado, derecho, en diferentes tipos de países, momentos históricos y estrategias de conservación o cambio, parte del esfuerzo hacia una posible Ciencia Social de la Intervención Estatal, requiere un marco teórico y un esquema analítico que incluya tres perspectivas interrelacionadas:

a) *Interrelaciones entre fuerzas, estructuras y procesos de una sociedad como igualmente condicionantes y determinantes, con rechazo de todo reduccionismo.*

La llamada infraestructura, las fuerzas productivas y las relaciones de producción, son base y marco de lo que ocurre en los otros niveles y aspecto de la sociedad; en la política, el Estado y el Derecho; en la organización y funcionamiento del sistema global y de su evolución histórica. La infraestructura ejerce sobre todos ellos condicionamientos y determinaciones; contribuye a engendrarlos, como sus productos que no pueden desarrollarse sino dentro de los límites fijados por los caracteres y tendencias de la base material y de la estructura de clases de la sociedad. La dependencia de lo superestructural hacia lo infraestructural es sin embargo, siempre relativa.

Ello no ocurre de manera automática, linear, mecánica, inmediata, sino a través de mediaciones, en última instancia, en grandes líneas y a largo plazo. Tales condicionamientos y determinaciones

se ejercen y despliegan a través y por intermedio de múltiples formas, componentes y procesos superestructurales (de estratificación y movilidad social, culturalideológicos, políticos, institucional-jurídicos). Una vez constituídas, la cultura y la ideología, la política y el Estado, el Derecho, adquieren existencia propia e independencia relativa, lógica específica, movimiento propio, papel retroactuante y motriz respecto a la infraestructura socioeconómica, a la cual pueden condicionar y determinar.

Cultura y política, Estado y Derecho, no son así simples reflejos de la superestructura. Unas y otros expresan los caracteres, dinamismos y tendencias de desarrollo de aquélla, pero pueden actuar en un sentido de refuerzo o de modificación, de aceleración o de bloqueo, y modelar así la forma de la sociedad y el curso de su historia. Lo superestructural concientiza, organiza y moviliza, ideológica y políticamente, a fuerzas y grupos, a través de ello, incide en todo lo que ocurre en la producción, las relaciones sociales, los conflictos de clases. Lo esencial del movimiento histórico se desarrolla en la superestructura de la cultura, política, el Estado y el Desarrollo que, en cierto sentido, convierten a la infraestructura en su objeto y en su instrumento.

El análisis de la naturaleza, contenido y funcionamiento de las normas jurídicas que regulan las funciones y actividades del Estado, entre ellas las diversas formas de intervencionismo, dirigismo y planificación, no puede detenerse en su examen formalista, ya que aquéllas son menos significativas que la voluntad política que traducen y los problemas y conflictos socioeconómicos que exigen solución. Se debe privilegiar ante todo el examen de las realidades político-estatales, socioeconómicas y culturalideológicas. Es ineludible sobre todo rescatar la naturaleza específica y la autonomía relativa, la lógica y la dinámica propias del Estado como instancia fundamental de una sociedad, y su capacidad de retroacción, de condicionamiento y determinación sobre los otros aspectos y niveles de la sociedad; y también el papel crucial del Derecho como función del Estado. El *Derecho* es siempre co-productor, co-regulador, y co-modificador de fuerzas, estructuras y procesos sociales.

El mismo autoinstitucionaliza el poder del Estado, e impone una coherencia mínima sobre el caos de intereses, iniciativas y conflictos de clases, grupos e individuos. A través del Derecho se

busca institucionalizar y regular, sobre todo mediante el régimen de contratos, la instancia específicamente social, ubicada entre lo económico y lo político, y que se identifica más que ninguna otra cosa con el espacio de la sociedad civil. El Derecho fija las reglas del juego social y político, y de la adquisición y uso del poder. A ello se agrega su papel de regulador de la asignación de recursos y de la distribución de bienes, servicios, ingresos y oportunidades, entre grupos e individuos, sectores y objetivos, así como el de mantenimiento de la continuidad de la imagen que la sociedad tiene de sí misma y de su sistema de valores.

b) *La perspectiva de las interacciones entre la dinámica interna y la dinámica externa*, con la consiguiente inaceptabilidad de explicaciones y valoraciones unilateralmente internalistas o externalistas de los problemas y procesos nacionales.

c) *La perspectiva de la dialéctica entre las tres dimensiones temporales: el presente de la praxis actual; el pasado de la historia como herencia cristalizada y todavía operante; el del futuro como coexistencia de posibilidades en una sociedad contemporánea de multiplicidad de modelos alternativos y proyectos históricos en confrontación, ninguno de los cuales está predestinado a priori y fatalmente a triunfar sobre los otros.*

Esta dialéctica de las dimensiones temporales reafirma el papel fundamental de la *política y del Estado* como la instancia donde se sitúan los *poderes de opción, de decisión* de orientación y de constitución; y del *Derecho* como función crucial e instrumento político polivalente del Estado. El Derecho es elemento clave de la sociedad, la cimenta y corona, contribuye a coproducirla y a estructurarla, a reproducirla y desarrollarla. Su eficacia exige la combinación de la coherencia formal y de la elasticidad y capacidad de adaptación a las contradicciones y los cambios, que permiten reinterpretar las formas o elaborar otras nuevas, llenar vacíos, superar o compensar distorsiones. El Derecho *es a la vez instrumento de conservación y de cambio*. El mismo constituye siempre una combinación ambigua y fluctuante entre, la expresión de lo que ya es, y que los grupos de intereses predominantes pretenden mantener, y la expresión ideal y actual de lo que en parte puede llegar a ser y en parte ya es, cuya realización pueden pretender los grupos subalternos y dominados, portadores de un proyecto alternativo de sociedad.

II DEL MERO INTERVENCIONISMO A LA PLANIFICACION

La planificación es la forma culminante y extrema de la intervención del Estado en la economía y en la sociedad, la cultura y el poder. Dicha intervención no es fenómeno reciente ni episódico, sino un fenómeno antiguo y un dato general de la historia humana desde un pasado remoto. Se ha sugerido incluso la posible existencia de una ley histórica de extensión creciente de la actividad pública bajo formas estatales que haría del intervencionismo del Estado en todas las esferas algo inherente a su esencia como institución y actor.

Las intervenciones estatales del pasado en las esferas económicas y sociales —Modo de producción asiático o despotismo oriental en Egipto y Mesopotamia, helenística, del Bajo Imperio Romano, la monarquía absoluta de Europa Occidental— estaban determinadas por fines variados y de importancia desigual. Se inspiraron y justificaron por intereses particulares y secundarios del Estado. Los fines económicos fueron restringidos en número y ambición, y no tendieron a actuar de modo generalizado sobre el conjunto de la economía ni a ejercerse sobre sectores extensos ni esenciales. La finalidad política se vinculó al deseo de consolidar y expandir el poder y la independencia del Estado, frente a países extranjeros y a grupos sociales internos, mediante una organización autoritaria que se imponía de modo casi aplastante sobre los actores y estructuras de la respectiva sociedad nacional.

Una situación radicalmente nueva, emerge en la Edad Moderna. El Estado-Nación occidental moderno surge y avanza como producto y productor del desarrollo capitalista, poder político relativamente autónomo y en permanente expansión y multiplicación de sus intervenciones. En este sentido, se da una secuencia o continuo histórico que se constituye con la continuidad reforzada de monarquía absoluta-Revolución Francesa-Napoleón I-Napoleón III y Bismarck. Ya en la fase del capitalismo liberal, el desarrollo del nuevo sistema en lo interno y en lo mundial no ha sido natural autónomo ni autoregulado; se da y se mantiene por un intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado, del Estado, su aparato administrativo y su burocracia pública. El capitalismo es evidencia incapaz de constituirse, autorreproducirse y autodesarrollarse, y de superar sus crisis. La creciente necesidad del Estado y

su intervencionismo, la tendencia a su autonomización y avance en ámbitos, poderes y funciones, se intensifican y aceleran ya en el siglo XIX, y dan lugar a una primera forma que se califica de mero intervencionismo.

El *mero intervencionismo* es un grado o fase en el cual la intervención puede llegar a ser frecuente pero no es sistemática. No se pretende orientar la economía en un sentido determinado, ni eliminar las causas de desequilibrios y conflictos, sino paliar las consecuencias. Manifestaciones típicas de esta primera fase son: el surgimiento y avance de empresas públicas (nacionales y municipales); el proteccionismo aduanero; la fijación de precios (máximos: legislación de emergencia en arrendamientos, mínimos: sostén a la producción agropecuaria); subsidios y préstamos a empresas. Se trata en todo caso de simples directivas económicas, por las cuales se fijan sólo algunos fines a lograr, de realización más o menos obligatoria para aquéllos a los cuales fueron asignados, sin determinación muy precisa de medios para alcanzarlos.

Desde fines del siglo XIX se va dando la transición del mero intervencionismo al dirigismo y a la planificación. Ella corresponde al ingreso en una nueva fase caracterizada por el ascenso del capitalismo monopolista y el imperialismo, los reajustes socioeconómicos y políticos en el seno de los países desarrollados, la necesidad de arbitraje gubernamental sobre y entre clases masivas y organizadas, la tendencia a la internacionalización de procesos y problemas, las crisis económicas y militares, los enfrentamientos ideológicos. Parte de esta transición es la emergencia de la Revolución Rusa de 1914 y, diez años después de ella, el comienzo de una experiencia de planificación socialista. El mismo tiempo, al mero intervencionismo ya tradicional pero en continuidad, se agrega una segunda fase y forma de ingerencia estatal, el *dirigismo*.

La Primera Guerra Mundial, la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial dan lugar al New Deal norteamericano, a las políticas británicas y francesas de entreguerras, y al fascismo italiano y el nazismo alemán como variedades de un mismo fenómeno de dirigismo. Este se identifica con una ingerencia estatal sistemática, destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado, y constituída por un conjunto de intervenciones gubernamentales que no son meras reacciones inmediatas ante dificultades particulares, sino que se inspiran en

ideas y procedimientos generales. El dirigismo presupone un desarrollo e interconexión de las distintas ramas económicas de un país, y una potencia activa de intereses e influencias de las mismas, que permiten y exigen, ya no simples medidas intervencionistas, a menudo diversas y contradictorias, sino una política económica más orgánica y deliberada. El dirigismo busca atenuar las crisis del capitalismo desarrollado, dentro de sus marcos, conservando la propiedad privada de los medios de producción, pero reduciendo a menudo de modo drástico el principio de libre empresa, competencia y propiedad privada irrestrictas. El Estado interviene para reglamentar la inversión, la producción y el reparto de bienes y servicios, la distribución de ingresos, el consumo. El dirigismo puede abarcar todos o algunos de los siguientes *modos, grados, instrumentos y medidas de intervención*:

1. Restricción de la oferta de bienes y servicios, para reajustarla a un poder de compra restringido: reducción de superficies cultivadas; regularización de la competencia; nacionalismo económico a través de políticas de la autarquía y proteccionismo.

2. Ampliación de la demanda, especialmente mediante creación de consumos solventes sin aumento automático de la oferta de productos: medidas de alivio a sectores afectados por las crisis; obras públicas; armamentismo; conquista de mercados exteriores, guerra.

3. Estímulo estatal a ciertas ramas de la economía, mediante subsidios y precios especiales, o la intervención directa del Estado en la gestión.

4. Modos y grados de ingerencia estatal: actividad administrativa de coacción o policía, de fomento o estímulo, de servicios asistenciales y sociales; administración pública como titular de servicios económicos; empresas mixtas; empresas nacionalizadas.

5. Fijación autoritaria de precios y salarios.

6. Política de dinero barato, para estímulo de la actividad económica y plena ocupación (expansión del crédito, endeudamiento del Estado, inflacionismo).

Concluído el conflicto mundial de 1939-1945, la combinación de necesidades emergentes de las secuelas de aquél, de la reconstrucción y modernización de la economía, del avance en el crecimiento neocapitalista, y del manejo de nuevos conflictos socioeconómicos

y políticos, así como de la adaptación a las nuevas condiciones del sistema internacional, inducen al surgimiento y aplicación en Francia de un modelo de planificación, que se diferencia del ya aplicado en la URSS. Ambos modelos polares, imitados en mayor o menor grado y con matices específicos por otros países de ambos bloques y del "Tercer Mundo", permiten considerar la planificación, su naturaleza y modalidades y sus principales estructuras.

III LA PLANIFICACION

La planificación es una intervención deliberada, basada en el conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y de sus leyes, y caracterizable por los rasgos y elementos siguientes:

a) Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, y comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta.

b) Supone un esquema de la sociedad, a mantener y reformar, o a modificar y reemplazar. Define el proyecto fundamental de esa sociedad, fija sus caminos e implementaciones.

c) Busca beneficiar subconjuntos (clases, grupos, sectores, ramas, regiones) en el seno del conjunto, de modo desigual respecto con otros que resultan postergados o perjudicados.

d) Da prioridad a ciertos progresos, elige polos o focos de formación e incremento de los productos, selecciona itinerarios de propagación y formas de concreción de esos progresos y productos en el seno del conjunto. Resuelve tensiones y conflictos que perturban, frenan o impiden la realización de los fines seleccionados.

e) Asume una orientación general, la búsqueda de una maximización, el logro de una evolución que se juzga deseable, y para cuya concreción se ha constatado la insuficiencia de las acciones espontáneas de los subconjuntos, sujetos y agentes que existen y operan en el conjunto dado.

f) Requiere una autoridad capaz de arbitrar los intereses y las demandas no automáticamente compatibles o conflictivas de los

subconjuntos, sujetos y agentes, cuyas decisiones se vuelven normas para aquéllos.

g) Implica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, ideológicas, políticas, que da por resultado un programa suficientemente preciso como para ser guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planteamiento, y de los destinatarios (nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos, regiones). Las decisiones son tomadas deliberadamente y están referidas las unas a las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente.

h) Debe traducirse en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la economía, la sociedad y el sistema político, o a sus sectores fundamentales con determinación de recursos, instrumentos y etapas, atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales.

i) Puede ser básicamente de tipo parcial y flexible, o total e imperativa.

La *planificación parcial y flexible* ha nacido y se ha desarrollado en situaciones históricas relativamente excepcionales: penuria, preparación o realización de una guerra o reconstrucción de sus catástrofes y daños, modernización, garantía del crecimiento y del reajuste a nuevas condiciones internacionales (Francia), o intento de lanzamiento de un proceso de desarrollo en condiciones nacionales de atraso y dependencia externa (India). Se caracteriza por ser empírica, evolutiva, concertada e indicativa. Es *empírica* porque se plantea y realiza, no a partir de una teoría preexistente, sino de necesidades concretas. En *evolutiva* porque busca una constante adaptación al contexto económico-social. Es *concertada* e *indicativa* porque:

a) El Estado no es propietario de los medios de producción ni actúa directamente sobre el conjunto de actividades económicas ni sobre la producción, salvo en lo que respecta al sector público.

b) El Estado no fija objetivos obligatorios ni impone su cumplimiento por coacción directa.

c) Se mantienen la economía de mercado, el régimen de propiedad y de iniciativa privada, la coexistencia del sector

público y de empresas nacionalizadas y del sector privado de empresas particulares.

d) Se busca la cooperación entre administraciones públicas y representantes de grupos sociales.

e) La intervención estatal se reduce a ciertos sectores y aspectos, pero tiene un papel importante en la producción, la inversión, la oferta y la demanda, la utilización de estímulos y disuasivos. El Estado coordina medidas y acciones económicas dentro de un plan económico. Actúa directamente sobre y a través del sector público. Sobre el sector privado, el Estado actúa indirectamente por medio de indicaciones, estímulos y disuasivos, recompensas y sanciones (v. gr. crédito, desgravaciones impositivas, facilidades infraestructurales, asistencia tecnológica, etc.) a fin de promover lo que se define como más conveniente y necesario. La cooperación prevalece sobre la coerción.

La planificación total o imperativa, aplicada en la Unión Soviética, China, Europa Oriental, Cuba, tiene las siguientes características definitorias:

a) Supresión de la propiedad privada de los medios de producción, y reducción gradual de las estructuras y procesos de la economía de mercado.

b) Propiedad colectiva-estatizada de los medios de producción en manos del Estado, con órganos jerarquizados de dirección y gestión desde la cima hasta la base.

c) Búsqueda del desarrollo rápido, a cualquier costo, a partir de un esquema ideológico y político.

d) Producción, inversión, distribución, consumo, dependen de un plan general, periódico (quinquenal) y autoritario.

e) La planificación es total, sobre todo y sobre todos (sectores, grupos, individuos), de gran extensión y de gran intensidad.

f) La planificación es centralizada y autoritaria, tendiente a la constante maximización de los objetivos por voluntad decisiva de los directivos y órganos gubernamentales.

g) Por su carácter imperativo y coercitivo, los agentes económicos deben conformarse a sus decisiones y exigencias.

h) Se basa y legitima en una institucionalización y una legalidad explícitas. El planificador procede por orden de autoridad, y a través de instrumentos político-administrativos.

El problema de la planificación se da en los países del llamado *Tercer Mundo*, con grados y matices diferentes, y en aproximación variables a los dos modelos polares arriba caracterizados. En *América Latina*, mucho o casi todo lo que ha sido presentado como planificación no alcanza a ser tal, llega sólo a constituir formas variadas de intervencionismo o dirigismo estatal más o menos persistente y vigoroso, que en algunos casos dan lugar a ciertas manifestaciones de planificación parcial. En las décadas de 1950 y 1960 van emergiendo los primeros intentos limitados de planificación, reflejo de gran diversidad de motivaciones internas y mundiales, de actitudes, concepciones y alcances. Estos intentos se han referido a programas y proyectos vinculados a la inversión pública y al estímulo y promoción de empresas y actividades privadas, tendientes a objetivos aislados o combinados como los siguientes:

1. Extensión de la infraestructura económica (transportes, comunicaciones, energía) y social (educación, salud, vivienda), y proyectos industriales en ramas definidas como estratégicas.
2. Reducción o compensación de los desequilibrios producidos en las relaciones externas, la moneda, la inversión, la producción, la oferta, la demanda, la ocupación.
3. Dotación de base racional y de justificación formal al pedido y obtención de cooperación externa y de recursos financieros internacionales; especialmente a raíz de la consagración ritual de la planificación para el desarrollo, de la emergencia de la "Alianza para el Progreso", y de las mayores exigencias formales y sustantivas de los organismos internacionales de asesoramiento y financiamiento.
4. Regulación de la urbanización acelerada, y atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas, a través de los llamados planes reguladores, los reglamentos de zonificación, lotes de tierras y edificación, el uso de ciertos estímulos y disuasivos.
5. Reducción de desequilibrios regionales, e intentos de refuerzo de la integración nacional incompleta.
6. Esfuerzos de mera racionalización administrativa para superar el desorden o a veces el caos creados por las intervenciones inorgánicas y contradictorias del Estado y por la proliferación de sus agencias, teniendo a una organización más coordinada y

efectiva, especialmente en relación al comportamiento del sector y del gasto público.

7. Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y, en menor medida, de equipos técnicos nacionales, para el logro de información (primordialmente económica) sobre las estructuras, problemas y procesos de subdesarrollo en América Latina; análisis de esa información, elaboración de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y la evaluación de alternativas a nivel regional y nacional. Estas tareas constituyen sobre todo prerrequisitos de un planteamiento posible, pero por sí mismas no llegan a configurarlo.

8. Formulación de primeros planes de variada índole, envergadura y alcance, y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su elaboración e implementación.

En cualquiera de sus variedades sistemáticas y nacionales, la planificación abarca aspectos políticos, económicos, tecnológicos, sociales, culturalideológicos, administrativos, legales. Ella constituye una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan en el tiempo. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político. La actividad planificadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente.

Se requiere por lo tanto distinguir entre la estrategia para el desarrollo, como conjunto de decisiones políticas sobre una gama de opciones posibles, y la planificación para el cumplimiento real y concreto de dicha estrategia. La planificación supone: a) Una nación, la economía y una sociedad nacionales ya formadas, una colectividad distinta del Estado y del gobierno que lo encarna; b) La integración de la sociedad o colectividad por grupos e individuos con intereses y derechos en permanente definición e interacción, entre sí y respecto del Estado, con interrelaciones de armonía, coincidencia parcial, conflicto o antagonismo, c) Un Estado que se considera representante de los intereses generales, árbitro de los conflictos, responsable del desarrollo nacional.

El *contenido*, la *dinámica*, los *resultados* de la planificación, están condicionados por: sus méritos intrínsecos; y por las intenciones y posibilidades del Estado. Estas últimas, a su vez, dependen de: a) las condiciones generales en el respectivo país y en el

sistema internacional como contexto, b) la estructura de poder; c) qué grupos, representantes de qué intereses, se mueven con qué tácticas, hacia qué objetivos, d) las orientaciones fundamentales del o de los grupos dirigentes, gobernantes y dominantes, e) el grado de participación de otros grupos sociales en proceso de formación y ejercicio del poder, y la congruencia de aquél con la fuerza e importancia de dichos grupos.

De estos factores dependerá a su vez, en gran parte: a) el grado de legitimidad y consenso respecto al plan; b) el uso de métodos autoritarios o democráticos en la selección y logro de objetivos; c) la medida en que se usen incentivos y disuasivos, órdenes y prohibiciones; d) la contribución a la determinación de posibilidades de *eficacia* del plan, que abarcan a su vez condiciones de validez y de vigencia.

La *validez* depende de la consistencia con que se analizó la situación, se eligió objetivos compatibles entre sí y con aquélla, se seleccionaron métodos adecuados para el logro de objetivos. Ella está influida por las características de las instituciones planificadoras, de los funcionarios y técnicos que intervienen en aquéllas. La búsqueda de validez supone el conocimiento exacto de elementos no planificables, y de elementos que dificultan o se oponen al cambio y a la planificación, o los limitan, o les imprimen direcciones no deseadas o indeseables. Ellos son, sobre todo: 1) elementos cuya modificación no depende en principio o directamente de la voluntad del planificador, relativamente irreversibles o inmodificables (situación geográfica, clima, disponibilidad de recursos naturales, con-notaciones psicofísicas de ciertos grupos por impacto de determinaciones sociohistóricas); 2) estructuras de poder, fuerzas y actores: grupos, instituciones, intereses, estrategias, y tácticas, luchas, grados de estabilidad y seguridad política, etc.; 3) Factores imprevisibles o incontrolables, no solucionables por voluntad exclusiva del Estado: determinaciones por movimientos internacionales de la demanda, términos del intercambio, ingresos, etc.

La *vigencia* del plan como norma depende de: su validez intrínseca; la permanencia de circunstancias que el plan dio por supuestas y asumió como premisas externas a él (condiciones naturales, proceso histórico precedente, estructura socioeconómica, régimen político, coyuntura internacional).

El proceso de planificación se constituye, integra y subdivide en *etapas y tareas* como las siguientes:

1. Decisiones básicas previas, tendientes a la formulación y ejecución de un plan, las políticas que aquél presupone e incluye, y su concreción en un conjunto de normas, directivas y controles, de impulsos, incentivos y disuasivos, que requieren elaboración, aplicación, vigilancia y reajuste. Ello impone opciones especiales de tipo político y administrativo: ¿A qué organismo se confiará la elaboración y ejecución del plan? ¿Qué facultades se le otorgarán? ¿Qué relaciones tendrán con las autoridades políticas, los departamentos administrativos, los grupos socioeconómicos y políticos? ¿Qué procedimientos administrativos se emplearán en la preparación y aprobación del plan? ¿Quién supervisará su implementación y evaluará sus resultados? ¿Cómo se reajustará un plan en marcha a la luz de sus resultados parciales o por etapas?

La primera fase se refiere pues a la organización previa de las instituciones de planificación, incluso la selección de profesionales, técnicos y demás personal, encargados del estudio y preparación del plan, programas y proyectos. Junto con ello, debe darse el examen de situación, sobre necesidades y recursos nacionales, puntos de mayor esfuerzo, fijación de objetivos, estimación de costos, consideración de vías alternativas de acción; en síntesis, evaluación de necesidades, posibilidades y metas (finales e intermedias).

2. Adopción de decisiones generales respecto de alternativas, medios o recursos.

3. Formulación de planes, programas sectoriales, proyectos específicos, y directivas para su ejecución. Los programas y proyectos específicos que se formulan dentro del plan general, incluyen decisiones sobre objetivos concretos, prioridades, tiempos, en cada sector así como fijación de funciones y actividades centrales y regionales. La planificación es macroeconómica por excelencia, con pluralidad de sujetos socioeconómicos y estrategias más o menos autónomas, para su compatibilización. Ella puede ser sectorial, nacional o supranacional (proyectos de integración regional).

4. Ejecución del plan, programas, proyectos. Ello incluye la creación de organismos de cumplimiento y aplicación; la implanta-

ción de nuevos mecanismos legales y administrativos, de nuevos entes (públicos, privados, mixtos), para alcanzar los fines propuestos.

5. Revisión y reajuste periódicos de planes, programas y proyectos según circunstancias cambiantes.

El precedente esfuerzo de conceptualización contribuye a explicar y justificar el requerimiento enfatizado de un enfoque y un trabajo interdisciplinarios para la teoría y la práctica de la planificación.

Por DR. JOSÉ LÓPEZ PORTILLO Y PACIBCO

Presidente Constitucional de los
Estados Unidos Mexicanos

SUMARIO

Advertencia. Objetivo. Metodología. Planteamiento. Presentación. Organización Política, Nacionalidad, Cultura y Normas. El Derecho como producto específico de la Cultura Nacional. En busca de una adecuada conceptualización del Derecho Positivo.

ADVERTENCIA

El presente trabajo es sólo un ensayo respecto al desarrollo de un tema que, por su amplitud y conexiones, merece un tratamiento mucho más amplio y serio. Obvio es decir que muchas de las ideas expuestas están sujetas a posibles profundizaciones o aun rectificaciones y, si me atrevo a presentarlo a la distinguida consideración de este Congreso, es por el interés que en mí ha despertado el inteligente Temario del propio Congreso, del cual aprovecho como apoyo la segunda finalidad: "Considerar como objeto de estudio de la Sociología, no sólo al fenómeno jurídico en su conjunto como producto y condicionante de la vida social, sino también las bases sociológicas de las normas correspondientes a cada una de sus ramas y los efectos de dichas normas sobre la vida social", puesto en relación con el tema V de la sección primera del Temario. Con ello trato un tema que me ha apasionado y que tengo todavía en elaboración.

